

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 4

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

ALBERT BLECKMANN

**Zur Rechtmäßigkeit der EG-Sanktionen gegen Argentinien
nach allgemeinem Völkerrecht und dem Recht der
Europäischen Gemeinschaft**

1982

EUROPA-INSTITUT

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 4
herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. Dr. Albert BLECKMANN, Münster

**Zur Rechtmäßigkeit der EG-Sanktionen gegen Argentinien
nach allgemeinem Völkerrecht und dem Recht der
Europäischen Gemeinschaft**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 24. Mai 1982

Zur Rechtmäßigkeit der EG-Sanktionen gegen Argentinien nach allgemeinem Völkerrecht und nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft

I. Der Wirtschaftskrieg zwischen Argentinien und der EG

Die argentinische Besetzung der Falkland-Inseln am 2. April 1982 hat nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen durch Großbritannien am 3. April und dem Räumungsbeschluß der Vereinten Nationen vom 4. April zu einem intensiven Wirtschaftskrieg zwischen Großbritannien und den europäischen Staaten einerseits und Argentinien andererseits geführt.

In der Tat hat am 4. April 1982 Argentinien den Zahlungsverkehr mit Großbritannien und den Devisenverkauf gestoppt. Am 6. April belegte Großbritannien die Einfuhr argentinischer Güter mit einem allgemeinen Embargo. Am 7. April froz die britische Regierung die argentinischen Guthaben in Großbritannien in einer wahrscheinlichen Höhe von 1,4 Milliarden Dollar ein. Am 14. April beschloß Kanada eine allgemeine Einfuhrsperre für argentinische Waren. Am 7. April verhängte die deutsche Bundesregierung ein Embargo gegen den Waffenverkauf an Argentinien. Am selben Tage wurden alle französischen, japanischen und deutschen Eurokredite an Argentinien gestoppt. Am 16. April erließ die EG eine Verordnung, die den Abschluß neuer Einfuhrverträge mit Argentinien für die Dauer von einem Monat verbot.

Diese Maßnahmen haben den internationalen Waren-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr schwer getroffen. Wenn auch der Handel zwischen Großbritannien und Argentinien unbedeutend ist, geht doch ein Fünftel der argentinischen Warenexporte, bei Fleisch sogar ein Drittel, in die Länder der EG. Der Stopp des Handelsverkehrs, das Einfrieren argentinischer Guthaben in London und die Einstellung des argentinischen Zahlungsverkehrs haben dazu geführt, daß Argentinien seine 25 Milliarden Dollar betragenden Auslandsschulden nicht mehr bedient. Dies hat zu einer erheblichen Störung der internationalen Kapitalmärkte geführt. Auf der einen Seite ist damit auch das argentinische Haushaltssanierungsprogramm ins Stocken geraten. Auf der anderen Seite fürchten britische und vor allem europäische Investoren um ihre Investitionen in Argentinien und in ganz Lateinamerika,

Irland und Italien um die Rechtsposition ihrer Staatsangehörigen in Argentinien. Dort leben in der Tat rund 10 Millionen Italiener.

Die EG brauchte bei ihren Maßnahmen Verträge mit Argentinien nicht zu beachten, weil der europäische Handelsvertrag mit Argentinien Ende 1980 ausgelaufen war. Strittig war allerdings die europäische Grundlage der EG-Maßnahmen. Während die Kommission sich auf Art. 113 des EWG-Vertrages stützen wollte, wollte Großbritannien den Art. 224 bemühen. Am 16. April erging eine auf Art. 113 EWGV gestützte Verordnung des Ministerrats. Parallel dazu erging ein Beschluß der im Ministerrat vereinigten Regierungen, welche die Einfuhr argentinischer Güter, die unter den EGKS-Vertrag fallen, verbot¹.

II. Zur Qualifikation der EG-Sanktionen im Völkerrecht

1. Die völkerrechtliche Qualifikation der Akte der EG, die, wie wir sehen werden, auch für die europarechtliche Behandlung des Falles von entscheidender Bedeutung ist², wirft erhebliche Probleme auf. Es kann sich bei den EG-Maßnahmen in der Tat um Retorsionen, um Repressalien, um eine Nothilfe im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts Großbritanniens nach Art. 51 der UN-Satzung oder um eine Beteiligung am Wirtschaftskrieg Großbritanniens gegen Argentinien handeln. Die Entscheidung zwischen diesen Maßnahmen ist deshalb von so großer Bedeutung, weil der unfreundliche Akt unter die allgemeinen Befugnisse der Völkerrechtssubjekte fällt, während die Repressalie und das Kriegsführungsrecht völkerrechtliche Sonderkompetenzen darstellen, die möglicherweise nicht allen Völkerrechtssubjekten zustehen.

2. a) Diese Unterscheidungen gilt es zunächst zu vertiefen. Nach allgemeinem Völkerrecht sind die Staaten als Ausfluß ihrer Souveränität zum Handeln frei, bis sie an die Grenzen des Völkerrechts stoßen. Sie bedürfen für ihr Handeln deshalb grundsätzlich eines besonderen Titels, einer besonderen Ermächtigung des Völkerrechts für die einzelnen von ihnen ergriffenen Maßnahmen nicht³. Von dieser das Zuständigkeitsproblem im Völkerrecht beherrschenden Regel gibt es aber Ausnahmen. So bedürfen die Staaten im Völkerrecht eines besonderen Titels, einer besonderen Ermäch-

tigung des Völkerrechts, wenn sie in die Drittstaaten durch das Völkerrecht gewährten Rechte wie etwa die Gebietshoheit eingreifen wollen⁴. Einen solchen Eingriff in völkerrechtliche Rechte von Drittstaaten stellen per definitionem die Repressalie und die Kriegsmaßnahme dar, für welche das Völkerrecht deshalb eine besondere Kompetenz im engeren Sinne des Wortes verlangt⁵. Der unfreundliche Akt greift dagegen in Rechte von Drittstaaten nicht ein; er fällt unter die Souveränität der Staaten und bedarf deshalb einer besonderen Kompetenzeinräumung durch das Völkerrecht nicht.

b) Bevor wir die Auswirkungen dieser Theorien auf das Recht der internationalen Organisationen untersuchen, wenden wir uns zunächst der Lage in den Bundestaaten zu⁶, in denen die durch die Repressalienkompetenz aufgeworfenen Fragen vielleicht einfacher liegen.

Bei den Bundestaaten muß man bei der Repressalienkompetenz in der Tat die völkerrechtliche und die bundesstaatliche Problematik unterscheiden.

Völkerrechtlich gesehen besitzt nur der Bund im Bundesstaat die umfassende Souveränität und alle besonderen Kompetenzen wie das Repressalienrecht, das das Völkerrecht den Staaten zuordnet. Zwar gilt im Völkerrecht der Grundsatz, daß der Umfang der Völkerrechtssubjektivität und damit der völkerrechtlichen Kompetenzen der Länder eines Bundesstaates sich nach der Zuweisung der völkerrechtlichen Kompetenzen durch die Bundesverfassung regelt⁷. Aber dieser Grundsatz gilt möglicherweise nur für das Vertragsschlußrecht der Länder einschließlich der Vorbereitungs- und Durchführungsmaßnahmen, zu denen die Repressalie nur bedingt gerechnet werden kann.

In der Tat ist der Grundsatz, daß das Völkerrecht für die völkerrechtliche Kompetenzverteilung in einem Bundesstaat auf die Bundesverfassung verweist, in der Praxis bisher nur auf das Vertragsschlußrecht der Länder angewendet worden. Auch hier gibt es noch erhebliche Differenzen, ob, wenn die Bundesverfassung ein Vertragsschlußrecht der Länder begründet, es sich von Völkerrecht her gesehen um eine autonome Kompetenz der Länder oder nur um eine delegierte Kompetenz des Bundes handelt⁸. Der zitierte völkerrechtliche Grundsatz kann deshalb in einem doppelten Sinne verstanden werden. Auf der einen Seite kann man ihn auf die Fälle des Vertragsschlußrechts

beschränken, für die er bisher allein praktisch geworden ist. Auf der anderen Seite kann man von der Existenz eines allgemeinen Grundsatzes des Völkergewohnheitsrechts ausgehen, der zwar praktisch bisher nur für das Vertragsschlußrecht relevant geworden ist, aber - wenn die Sachlage gleich oder ähnlich ist - unmittelbar oder analog⁹ auch auf andere völkerrechtliche Kompetenzen erstreckt werden muß¹⁰. Geht man von der Richtigkeit der beschränkten Auslegung dieses Grundsatzes aus, fällt das Repressalienrecht mangels besonderer völkergewohnheitsrechtlicher Anerkennung eines Repressalienrechts der Länder vom Völkerrecht aus gesehen nur in die Kompetenz des Bundes.

Von dieser völkerrechtlichen ist die bundesstaatliche Sicht zu unterscheiden. In der Tat kann die Bundesverfassung das Repressalienrecht teilweise den Ländern zuordnen. Das ist aber nicht schon dann der Fall, wenn die Länder die für den innerstaatlichen Vollzug der Repressalie notwendigen Gesetzgebungs- oder Verwaltungsbefugnisse besitzen. Das Repressalienrecht liegt vielmehr grundsätzlich selbst dann beim Bund, wenn völkerrechtlich gesehen die Maßnahmen des Drittstaates nur Rechte der Länder betreffen. Dabei ist der Grundsatz zu beachten, daß die Bundesverfassung die völkerrechtliche Stellung etwa der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu Drittstaaten nicht schmälern will. Wenn das Völkerrecht nur das Repressalienrecht des Bundes und kein solches Recht auch der Länder anerkennt, muß auch die Bundesverfassung folglich dahin ausgelegt werden, daß nur der Bund für Repressalien zuständig ist¹¹. In solchen Fällen kann die völkerrechtliche Repressalienkompetenz von der innerstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen abweichen. Für den Repressalienbeschluß ist dann der Bund zuständig, infolge der innerstaatlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für den Vollzug dagegen die Länder¹². In solchen Fällen müssen die Länder den Repressalienbeschluß infolge des Grundsatzes der Bundestreue innerstaatlich ausführen¹³.

Auch bei den internationalen und supranationalen Organisationen müssen wir die völkerrechtliche von der satzungsrechtlichen Seite trennen. Die internationalen Organisationen besitzen im Völkerrecht wie die Länder nur eine beschränkte Rechtsfähigkeit¹⁴. Sie können nicht alle Befugnisse ausüben, die das Völkerrecht den Staaten zuweist. Wenn schon bei den

Bundesstaaten der Satz, nach dem das Völkerrecht für den Umfang der Völkerrechtssubjektivität auf das nationale Verfassungsrecht verweist, nur so weit gilt, wie das Völkerrecht die Völkerrechtssubjektivität der Länder allgemein anerkennt, gilt dies verstärkt für die Kompetenzverteilung zwischen den internationalen Organisationen und den Mitgliedstaaten. Völkergewohnheitsrecht, nach welchem die internationalen Organisationen neben dem Vertragsschluß- und dem Gesandtschaftsrecht auch das Repressalienrecht ausüben können, gibt es bisher aber nicht¹⁵. Denkbar wäre nur der Rückgriff auf den allgemeinen, durch die Praxis teilweise erhärteten Rechtssatz, daß auch auf internationale Organisationen das für Staaten entwickelte Gewohnheitsrecht analog anwendbar ist¹⁶. Dann muß auch die internationale Organisation die Rechte der Staaten und damit auch das Repressalienrecht ausüben dürfen, soweit die Satzung der betreffenden Organisation das Repressalienrecht dieser Organisation zuweist.

Auf der anderen Seite kann man den Rechtssatz des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, der für den Umfang der Völkerrechtssubjektivität auf deren Satz verweist, ähnlich wie für die Bundesstaaten mit der Praxis, die diesen Grundsatz bisher allein auf das Vertragsschluß- und Gesandtschaftsrecht anwendet, eng oder so weit auslegen, daß er auch andere völkerrechtliche Befugnisse der internationalen Organisationen umfaßt, wenn die Sachlagen gleich oder auch nur ähnlich liegen.

Ferner weisen auch die Satzungen der internationalen und supranationalen Organisationen der internationalen Organisation das Repressalienrecht niemals ausdrücklich zu. Das Repressalienrecht kann dann auf der einen Seite aus der stillschweigenden Kompetenz der internationalen Organisation entwickelt werden, wenn die Realisierung der Ziele der internationalen Organisation das Repressalienrecht voraussetzt¹⁷. Auch kann, wenn man den Repressaliencharakter der Maßnahme einmal außer acht läßt, im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten die supranationale Organisation für die betreffende Wirtschaftsmaßnahme an sich ausschließlich zuständig sein¹⁸; auch hieraus kann auf die Verweisung des völkerrechtlichen Repressalienrechts an die supranationale Organisation durch die Satzung geschlossen werden. Wie das Bundesstaatsrecht muß auf der anderen Seite auch das Recht der internationalen und supranationalen Organisationen so ausge-

legt werden, daß es die Stellung des Gesamtverbandes zu Drittstaaten im Völkerrecht nicht schmälert¹⁹. Wenn das Völkerrecht das Repressalienrecht der internationalen und supranationalen Organisationen nicht anerkennt, muß auch das Satzungsrecht der supranationalen und internationalen Organisationen dahin ausgelegt werden, daß die Kompetenz für die Repressalien in den Bereich der Mitgliedstaaten fällt.

Ähnlich wie das Repressalienrecht stellt auch das Kriegsführungsrecht eine vom Völkerrecht grundsätzlich den Staaten vorbehaltene Sonderkompetenz dar. Dabei ist allerdings zweifelhaft, ob der Wirtschaftskrieg unter das Kriegsführungsrecht im engeren Sinne fällt²⁰. Gehen wir von einer solchen Konzeption aus, stellt sich die Frage, ob das Völkerrecht und die betreffende Satzung das Kriegsführungsrecht einschließlich des Wirtschaftskrieges auch den supranationalen und internationalen Organisationen verleiht. Dabei kann man nicht auf die Tatsache zurückgreifen, daß die gewohnheitsrechtliche Praxis das Kriegsführungsrecht etwa der UNO bejaht. Denn die kriegerischen Maßnahmen der UNO stellen nur quasi-kriegsvölkerrechtliche Akte dar, die mehr dem internationalen Polizeirecht zuzuordnen sind²¹. Hier kann man schon eher auf das Kriegsführungsrecht der NATO verweisen²². Dabei ist aber zu beachten, daß Kriegsmaßnahmen in die Kompetenz der NATO und nicht der EG fallen. Allerdings ist wohl davon auszugehen, daß Art. XXI des GATT, der bei einem Krieg oder anderen ernststen internationalen Spannungen wohl auch die Wirtschaftsblockade gestattet, wenn diese nach Ansicht der betreffenden Staaten erforderlich ist, in seinen Voraussetzungen über die Maßnahme des Wirtschaftskrieges weit hinausgeht²³. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wegen der Teilnahme der EG an den GATT-Runden heute auch die EG Partner dieses Vertrages ist, wie der EuGH mehrfach festgestellt hat²⁴. Gerade auch die EG besitzt damit also das Recht, Maßnahmen nach Art. XXI des GATT zu ergreifen, wenn diese nach der Kompetenzverteilung im EWG-Vertrag in ihre Zuständigkeit fallen. Wenn auf der anderen Seite für Kriegsmaßnahmen grundsätzlich die NATO zuständig ist und die Zuständigkeit der NATO die der EG grundsätzlich ausschließt²⁵, ist doch die Frage, ob Maßnahmen des Wirtschaftskrieges in die Zuständigkeit der NATO oder der EG fallen, bisher nicht gelöst. Auf jeden Fall müßte die EG und nicht die NATO zuständig sein, wenn es sich um Maßnahmen im Rahmen des GATT handelt, weil völkerrechtlich gesehen nur die EG und

nicht die NATO Partner des GATT ist. Auf der anderen Seite läßt sich die Ansicht gut vertreten, daß, wenn die Durchführungsmaßnahmen der Wirtschaftskriegsführung unter Art. 113 EWG-Vertrag fallen, die EG und nicht die NATO zuständig sein muß. In diesem Zusammenhang ist vorweggreifend²⁶ auf die Neutralitätspflicht der Mitgliedstaaten der EG in einem Krieg Großbritanniens gegen Argentinien einzugehen. In der Tat läßt sich die Auffassung vertreten, daß Art. XXI des GATT die Neutralitätspflichten des Kriegsvölkerrechts beiseite schiebt²⁷.

Bei der Repressalie tritt für internationale und supranationale Organisationen noch das Problem hinzu, daß die Voraussetzungen der rechtmäßigen Repressalie auf solche Organisationen nicht ganz passen. In der Tat dürfen nur die Staaten eine Repressalie gegen den Staat A setzen, deren Rechte durch die rechtswidrigen Maßnahmen des Staates A betroffen worden sind²⁸. Selbst wenn es häufig möglich sein wird, daß die Maßnahme des Staates A die Rechte aller Mitgliedstaaten der internationalen Organisation trifft, wird es sich doch dabei nur ganz selten um Rechte der internationalen Organisation selbst handeln. Damit tritt das Problem auf, ob und wie weit die internationalen Organisationen von ihren Mitgliedstaaten völkerrechtlich völlig getrennt sind oder ob eine gewisse Identität der Rechtspersonen nicht zu leugnen ist²⁹.

Alle diese Probleme entstehen bei nur unfreundlichen Akten, den sogenannten Retorsionen der supranationalen und internationalen Organisationen nicht. Hier muß die Organisation nur für die etwa zu ergreifenden wirtschaftlichen Maßnahmen selbst zuständig sein. Eine besondere völkerrechtliche oder satzungsrechtliche Kompetenz der EG gerade für unfreundliche Akte ist im Gegensatz zur Repressalie nicht erforderlich. Da, wie wir sehen werden, die EG für die Einstellung des Wirtschaftsverkehrs mit Argentinien nach dem EWG-Vertrag zuständig war, entstehen hier keine weiteren Probleme. Das ist der Grund, warum wir uns im folgenden auf die Zuständigkeit von Repressalien der EG beschränken.

2. Bevor wir uns dieser Frage zuwenden, wollen wir noch kurz untersuchen, ob die Sanktion der EG sich tatsächlich als Repressalie qualifizieren läßt.

Der Repressalie und den Retorsionen ist gemeinsam, daß es sich um eine Antwort des Staates B auf das Verhalten des Staates A handelt. Die Retorsion ist dabei die an sich dem Völkerrecht entsprechende Antwort des Staates B auf das rechtmäßige oder völkerrechtswidrige Handeln des Staates A³⁰, die Repressalie die an sich völkerrechtswidrige Antwort des Staates B auf das rechtswidrige Verhalten des Staates A: Das völkerrechtswidrige Handeln des Staates A gegenüber dem Staate B rechtfertigt das an sich völkerrechtswidrige Handeln des Staates B. Wir müssen also untersuchen, ob das Verhalten Argentiniens und der EG an sich gegen das Völkerrecht verstößt.

a) Der Angriff und die Besetzung der Falkland-Inseln durch Argentinien stellt ohne Rücksicht auf die Frage nach der Souveränität über die Falkland-Inseln eine Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots³¹ dar, das Großbritannien zu Repressalien einschließlich der Gewalt³² oder zur Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Satzung berechnete.

b) Bestünde zwischen Großbritannien und Argentinien ein völkerrechtlicher Kriegszustand, wäre eine Beteiligung der EG und anderer Mitgliedstaaten an Maßnahmen des Wirtschaftskrieges Großbritanniens oder auch durch selbständige Repressalienmaßnahmen der anderen EG-Mitgliedstaaten wegen deren neutraler Stellung ausgeschlossen, bis die EG oder deren Mitgliedstaaten sich selbst im Kriegszustand mit Argentinien befänden. Dabei ist hervorzuheben, daß Repressalien oder die Teilnahme am Wirtschaftskrieg selbst noch keinen Kriegszustand mit der anderen Seite herbeiführen. Für die Pflichten der neutralen Staaten kommt es dabei offensichtlich nicht darauf an, ob Großbritannien sich schon bei Erlass der Wirtschaftssanktion oder erst heute im Kriegszustand mit Argentinien befindet. Wenn nämlich der Kriegszustand zwischen Argentinien eingetreten wäre, wäre die EG aus neutralitätsrechtlichen Gründen zur Aufhebung dieser Maßnahme mit Eintritt des Kriegszustandes verpflichtet. Darüber hinaus wäre eine Verlängerung der Wirtschaftssanktionen der EG nicht mehr möglich.

Ob überhaupt und seit wann zwischen Großbritannien und Argentinien ein Kriegszustand besteht, ist aber mangels ausdrücklicher oder stillschweiger Kriegserklärung der einen oder anderen Seite nur schwer festzustellen. Zwar ist anerkannt, daß ein Kriegszustand nicht schon durch den Abbruch der diplomatischen Beziehungen, wohl aber durch den Ausbruch faktischer Kriegshandlungen entstehen kann³³. Doch ist wohl anzunehmen, daß die Eröffnung der Kriegshandlungen durch nur eine Seite, die im Angriff und in der Besetzung der Falkland-Inseln durch Argentinien bestand, den Kriegszustand noch nicht eintreten läßt. Auf der anderen Seite ist anzunehmen, daß der angegriffene Staat nicht nur mit der Kriegserklärung, sondern mit Repressalien einschließlich einer Zwangsrepressalie short of war antworten darf³⁴. So kommt es entscheidend darauf an, daß das Ausmaß der Kriegshandlungen einen solchen Umfang angenommen hat, daß ihre Rechtmäßigkeit nur noch durch den Kriegszustand getragen wird und deshalb davon auszugehen ist, daß beide Partner den Kriegszustand wollten. Eine solche stillschweigende Kriegserklärung beider oder nur einer Seite liegt aber bisher wohl noch nicht vor. Ein Kriegszustand bestand zwischen Argentinien und Großbritannien deshalb auch heute noch nicht. Zwangsmaßnahmen der EG zugunsten einer der beiden am Kriegszustand beteiligten Staaten sind durch die Neutralitätspflicht dritter Staaten also nicht ausgeschlossen.

Allerdings ist dieses Ergebnis in doppelter Hinsicht nicht ganz sicher. Auf der einen Seite ist nämlich zu berücksichtigen, daß, wenn man Angriff und Antwort nur unter repressalienrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet, zwar alle kriegsähnlichen Maßnahmen Großbritanniens gegen Argentinien, nicht aber die nach der Besetzung der Inseln ergriffenen argentinischen Kriegshandlungen gegen britische Schiffe und Flugzeuge rechtmäßig waren, weil diese Maßnahmen nach Friedensvölkerrecht an sich rechtswidrig sind und eine an sich völkerrechtswidrige Antwort auf eine Repressalie nur bei einem Repressalienexzeß möglich ist, der hier nicht vorliegt. Es ist aber davon auszugehen, daß sowohl Argentinien als auch Großbritannien die argentinischen Antworten auf die britischen kriegsähnlichen Maßnahmen als völkerrechtsgemäß angesehen haben. Das ist aber nur möglich, wenn man beiden Seiten unterstellt, sie gingen vom Vorliegen eines Kriegs-

zustandes oder - wenn man auf eine solche Lage die Regeln des Kriegsrechts teilweise übertragen kann - von dem Vorliegen eines Zustandes short of war aus³⁵.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß die die Besatzungsrechte und das Kriegsführungsrecht beschränkenden Regeln der Haager Landkriegsordnung und der Genfer Konvention ihrem Zweck nach schon bei dem einseitigen Angriff Argentiniens auf die Falkland-Inseln greifen mußten.

Folglich wird man schon beim Angriff Argentiniens auf die Falkland-Inseln von einem kriegsähnlichen Zustand, von einem Zustand short of war ausgehen müssen, in dem das humanitäre Kriegsrecht gilt das Recht zum militärischen Eingriff dagegen vorerst nur beschränkt angenommen werden kann. Wohl weil der Kriegsbegriff in der modernen Entwicklung auf den totalen Krieg abzielt, den die Partner begrenzter Konflikte nicht wollen, und weil die Kriegsführung wie etwa im Vietnam-Krieg der USA die Zustimmung des Parlaments voraussetzt, hat sich in der Tat im modernen Kriegsrecht zwischen dem Krieg im engeren Sinne, dem kalten Krieg und dem Frieden ein Zustand short of war ausgebildet, der im einzelnen noch weitgehend unerforscht ist.

Auf der anderen Seite ist aber auch dann der Umfang der Neutralitätspflicht nicht ganz klar. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß nach einer moderneren Auffassung das Neutralitätsrecht einseitig gegen den Angreiferstaat ergriffene Maßnahmen der Neutralen nicht ausschließt³⁶. In der Tat erfordern es die Durchsetzung des objektiven Völkerrechts und die Aufrechterhaltung des Allgemeininteresses an der Friedenswahrung, daß auch neutrale Staaten gegen eine völkerrechtswidrige Aggression mit einer Repressalie vorgehen dürfen. Auf der anderen Seite kann man die Auffassung vertreten, daß, wenn schon im Friedensvölkerrecht Repressalien der "neutralen" Staaten möglich sind, dies erst recht im Kriegszustand gelten muß, in dem sich allgemein die völkerrechtlichen Rechte der Staaten erweitern und nicht verengen.

Zumindest dann, wenn die Repressalien oder die nach Eintritt des Kriegszustands von einem Kriegführenden ergriffenen Maßnahmen in die völkerrechtlichen Rechte der Neutralen und insbesondere in die Neutralitäts-

rechte eingreifen, muß der neutrale Staat Repressalien ergreifen dürfen, wie ganz allgemein der Satz gilt, daß auch zwischen den kriegführenden Staaten noch Repressalien möglich sind. Wie wir sehen werden, hat der argentinische Angriff aber grundsätzlich in die Rechte der EG über die Falkland-Inseln eingegriffen.

c) Für die Repressalie kommt es deshalb entscheidend darauf an, ob die Antwort der EG auf den argentinischen Angriff an sich eine Völkerrechtsverletzung darstellt oder ob sie an sich völkerrechtsmäßig ist. Auch diese Frage kann nur sehr schwer geklärt werden.

Geht man von der Kelsenschen Ermächtigungstheorie³⁷ aus, bedürfen die Staaten für den Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen stets einer ausdrücklichen oder gewohnheitsrechtlichen Grundlage, die nur sehr schwer zu finden ist. Richtigerweise wird man aber mit der herrschenden Lehre³⁸ und der Rechtsprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes³⁹ weitgehend davon ausgehen müssen, daß das Völkerrecht den Staaten keine eigentlichen Kompetenzen einräumt, sondern nur der aus der Staatensouveränität fließenden Handlungsfreiheit der Staaten Grenzen zieht⁴⁰. Solche Grenzen lassen sich zunächst einmal aus dem Recht der Staaten zur Teilnahme am völkerrechtlichen einschließlich des wirtschaftlichen Verkehrs ableiten⁴¹. Daß dieses allgemeine Grundrecht der Staaten auf zwischenstaatlichen Verkehr auch das Recht der Teilnahme am Wirtschaftsverkehr umfaßt, ergibt sich aus der Tatsache, daß es seine Grundlage im amerikanischen Vorgehen des 19. Jh. findet, mit dem Japan zur Teilnahme am allgemeinen Wirtschaftsverkehr gezwungen wurde. Aus diesem Recht der Teilnahme am Wirtschaftsrecht fließt das allgemeine Aufenthaltsrecht der Staatsangehörigen in fremden Staaten⁴² und die Teilnahme am Waren- und Kapitalverkehr. Dieses allgemeine Recht der Teilnahme am Wirtschaftsverkehr wird darüber hinaus hinsichtlich des Warenverkehrs auch durch das GATT bestätigt, weil die Senkung der Zölle und die Abschaffung der Kontingente nur einen Sinn haben, wenn der Warenverkehr nicht willkürlich ganz unterbunden werden darf.

Diese Pflicht zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist in Art. 55 der UNO-Charta verankert, die durch die Declaration on Principles of Inter-

national Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations der Generalversammlung der UNO vom 2.10.1970 und die Charter of Economic Rights and Duties of States vom 12.12.1974 näher konkretisiert worden ist. Allerdings bleibt es fraglich, ob es sich hierbei nur um einen Programmsatz oder um eine echte Rechtspflicht handelt, der ein Recht der anderen Staaten gegenübersteht. Dabei ist auf der einen Seite zu beachten, daß die Mitgliedstaaten der UNO in allen Fällen, in denen sich bestimmte Staaten wie etwa China während der Kulturrevolution oder Persien nach der islamischen Revolution von der wirtschaftlichen Zusammenarbeit weitgehend ausgeschlossen haben, die anderen Staaten gegen dieses Verhalten nicht protestiert haben. Auf der anderen Seite dürfte aber überwiegen, daß die ganz große Staatenmehrheit sich wohl auch im Bewußtsein einer echten Rechtspflicht an der internationalen Zusammenarbeit gerade auch im Wirtschaftsbereich betätigt.

Daß das GATT vom grundsätzlichen Recht der Teilnahme am Wirtschaftsverkehr ausgeht, zeigt sich an seinem Art. XI, nach dem kein Mitgliedstaat für die Einfuhr eines Erzeugnisses des Gebiets eines anderen Vertragspartners und für die Ausfuhr andere Verbote oder Beschränkungen als Zölle, Steuern oder Abgaben einführen oder aufrechterhalten wird, gleichviel ob diese in Gestalt von Kontingenten, Ein- oder Ausfuhrbewilligungen oder mittels eines anderen Verfahrens angewendet werden.

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß das GATT in zahlreichen Bestimmungen Ausnahmen von diesem Recht verankert, zu denen nach Art. XXI vor allem die Maßnahmen gehören, die ein Mitgliedstaat in Kriegszeiten oder im Falle einer anderen ernsten internationalen Spannung für erforderlich hält. Ob diese Bestimmung auch außerhalb der Repressalie eine Wirtschaftsblockade in bestimmten Fällen gestattet, kann und soll hier dahingestellt bleiben.

Wie der Eingriff in jedes andere völkerrechtliche Recht setzt auch der Eingriff in das Recht auf Teilnahme am Wirtschaftsverkehr einen vom Völkerrecht besonders festgelegten Titel voraus, der hier in dem Repressalienrecht bestehen kann.

III. Zur Rechtmäßigkeit der Repressalie der EG gegen Argentinien

1. Wir haben oben gesehen, daß, weil der EWG-Vertrag nicht die Stellung des Gesamtverbandes der EG und der Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten im allgemeinen Völkerrecht verschlechtern will, der EWG-Vertrag dahin ausgelegt werden muß, daß das Repressalienrecht in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt, wenn und soweit das Völkerrecht das Repressalienrecht der EG nicht anerkennt. Deshalb wenden wir uns zunächst dem neuralgischen Punkt des völkerrechtlichen Repressalienrechts der EG zu.

a) Das Völkerrecht hat bisher das Repressalienrecht der internationalen und supranationalen Organisationen mangels einschlägiger Praxis nicht ausdrücklich anerkennen können. Ausdrückliches Völkergewohnheitsrecht über die Repressalienkompetenz der internationalen und supranationalen Organisationen gibt es also bisher noch nicht.

Für das Repressalienrecht auch der internationalen und supranationalen Organisationen sprechen aber eine Reihe von allgemeineren Gesichtspunkten. In der Tat läßt sich einerseits das Repressalienrecht aus allgemeineren Regeln des Völkerrechts ableiten. Hinzuweisen ist zunächst auf die Tatsache, daß das Völkerrecht vorbehaltlich einer Anerkennung der internationalen Organisationen durch die Drittstaaten die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten anerkennt. Wenn das Gemeinschaftsrecht das Repressalienrecht der EG verankert, spricht also einiges dafür, daß auch das Völkerrecht eine entsprechende Kompetenz der EG anerkennen wird. Auf der anderen Seite haben wir gesehen, daß die völkergewohnheitsrechtlich begründeten Rechte der Staaten grundsätzlich analog auf internationale Organisationen anwendbar sind, wenn sie ihrem Wesen entsprechen und sachliche Gründe für eine solche Übertragung sprechen⁴³. Der entscheidende Punkt scheint mir dabei zu sein, daß das Völkerrecht auf das Zwangsmittel der Repressalie als einzige Sanktion grundsätzlich in keinem Bereich verzichten kann. Wenn die Rechte einer internationalen Organisation durch eine Maßnahme des Staates A betroffen werden und nur die internationale Organisation nach ihrer Satzung zur Wahrung dieser Rechte im Völkerrechtsbereich zuständig ist, erfordert die Durchsetzung des objektiven Völkerrechts in den internationalen

Beziehungen zum Drittstaat, daß auch die betreffende internationale Organisation eine Repressalie setzen darf.

b) Allerdings müssen die Voraussetzungen der Repressalie vorliegen. Zu diesen Voraussetzungen gehört aber, daß nur das Völkerrechtssubjekt eine Repressalienmaßnahme ergreifen kann, das durch das Handeln des anderen Völkerrechtssubjekts in seinen völkerrechtlichen Rechten betroffen ist.

Grundsätzlich ist durch den argentinischen Angriff auf die Falkland-Inseln nur Großbritannien in seiner Gebietshoheit betroffen. Insoweit könnte höchstens die Frage gestellt werden, ob es im Rahmen der Repressalie eine Nothilfe anderer Staaten gibt. Diese Frage muß wohl bejaht werden. In der Tat ähnelt die Repressalie der Notwehr im nationalen Recht, und das Recht zahlreicher Staaten erkennt im Rahmen der Notwehr auch eine Nothilfe an. Auf der anderen Seite gestattet das Völkerrecht im Kriegsfall auch dritten, an sich nicht angegriffenen Staaten, dem angegriffenen Staat zur Seite zu stehen. Was aber für das Kriegsvölkerrecht gilt, muß um so mehr für die Friedensrepressalie gelten. Dieses Recht der Nothilfe muß dabei sowohl den Mitgliedstaaten der EG wie der EG selbst zustehen. Schon aus diesem Grund ist die Maßnahme der EG gegen Argentinien gerechtfertigt.

Auf der anderen Seite ist die EG durch den argentinischen Angriff in doppelter Weise auch in eigenen völkerrechtlichen Rechten betroffen. In der Tat gehören die Falkland-Inseln als assoziierte Gebiete grundsätzlich zur EG. Die EG übt deshalb eine beschränkte Gebietshoheit über diese Gebiete aus, die durch den argentinischen Angriff verletzt worden ist.

Ferner wurden durch den Angriff Argentiniens auf die Falkland-Inseln die allgemeinen Friedensinteressen der Völkerrechtsgemeinschaft betroffen. Daß ein solches, von allen Mitgliedstaaten getragenes Friedensinteresse als Allgemeininteresse der Völkerrechtsgemeinschaft besteht, zeigen schon die Kompetenzen des Sicherheitsrates und der Vollversammlung der UNO in diesem Bereich. Insoweit besteht allerdings nach der Satzung der UNO eine ausschließliche Kompetenz zur Vertretung dieser Interessen. Man wird aber annehmen können, daß diese Kompetenz auch durch die Mitgliedstaaten der UNO einzeln oder geschlossen wahrgenommen werden kann,

wenn und solange der Sanktionsmechanismus der UNO nicht richtig funktioniert.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß der UN-Sicherheitsrat das Vorgehen Argentinien verurteilt hat. Diese Maßnahme gibt dem Handeln Großbritanniens und der EG nicht nur eine zusätzliche Legitimierung. Angesichts der Tatsache, daß der Sicherheitsrat keine Maßnahmen gegen Argentinien ergriffen hat, fällt die Kompetenz zur Erzwungung dieser UN-Resolution in die Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Allerdings bestehen gewisse Bedenken, allen Staaten und internationalen Organisationen eine Kompetenz in diesem Bereich schrankenlos zuzusprechen. In der Tat muß es den am Konflikt in erster Linie beteiligten Staaten oder internationalen Organisationen belassen bleiben, die Maßnahmen zur Lösung des Konflikts zu bestimmen. Ein Handeln der anderen Staaten im Allgemeininteresse der Völkerrechtsgemeinschaft ist damit nur zulässig, wenn zumindest einer der unmittelbar am Konflikt beteiligten Staaten damit einverstanden ist.

Mit Ausnahme der Rechte an ihren Sachwerten besitzen die internationalen Organisationen nach ihren Satzungen allerdings in aller Regel nur Kompetenzen und nicht völkerrechtliche Rechte im engeren Sinne. Man wird aber annehmen können, daß zu den Allgemeininteressen, welche die EG auch auf der Völkerrechtsebene wahrnehmen darf, die in der Präambel und in Art. 2 und 3 des EWG-Vertrages aufgeführten europäischen Interessen zählen. In einem weiteren Sinne gehört dazu auch das Interesse an der Wahrung des Weltfriedens, das nicht nur durch die UNO wahrgenommen wird, sondern in einem weiteren Sinne in die Kompetenz aller internationalen Organisationen und ihrer Mitgliedstaaten fällt, wie die Präambel zum EWG-Vertrag deutlich zeigt.

Schwierig wird die Beurteilung der Rechtslage allerdings, wenn man annimmt, daß nur die Mitgliedstaaten und nicht die EG am allgemeinen Interesse der Völkerrechtsgemeinschaft an der Friedenswahrung teilhaben. Dann kommt es in der Tat darauf an, ob die Interessen der EG und ihrer Mitgliedstaaten voneinander völlig getrennt sind oder ob die EG wegen einer Teilidentität mit den Mitgliedstaaten auch befugt ist, die Interessen der Mitgliedstaaten wahrzunehmen.

2. Wenden wir uns nun der Frage nach den europäischen Kompetenzen der EG zu.

a) Festzuhalten ist insoweit zunächst, daß, wenn man die besondere Kompetenzverteilung des Völkerrechts hinsichtlich der Repressalien nicht beachtet, nur die EG zur völligen Einstellung des Wirtschaftsverkehrs mit einem Drittstaat zuständig ist. Das gilt zunächst für den Waren- und Zahlungsverkehr, der nach Art. 113 nach Ablauf der Übergangszeit voll in die ausschließliche Kompetenz der EG fällt. Denn wenn Art. 113 auch nur wirtschaftliche Einzelmaßnahmen im Auge hat, setzt diese Bestimmung doch notwendig die Freiheit des Warenverkehrs mit Drittstaaten voraus. Wenn nur die EG für Einzelmaßnahmen zuständig ist, muß sie ferner auch für Globalmaßnahmen wie den völligen Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zuständig sein. Hinsichtlich des Kapitalverkehrs kommt es darauf an, ob Art. 113 alle Maßnahmen wirtschaftlicher Art umfaßt, die der EWG-Vertrag im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht, oder ob diese Bestimmung sich nur auf den Waren- und Zahlungsverkehr beschränkt.

Allerdings ist ein Einwand gegen die umfassende Zuständigkeit der EG für Wirtschaftsmaßnahmen gegen Drittstaaten nicht von der Hand zu weisen. In der Tat sieht Art. 36 des EWG-Vertrages die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für bestimmte Beschränkungen des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten vor, die im nationalen Interesse notwendig werden. In analoger Anwendung des Art. 36 wird man deshalb annehmen müssen, daß auch im Verhältnis zu Drittstaaten die Mitgliedstaaten und nicht die EG für unter Art. 36 fallende Maßnahmen zuständig sind.

In der Tat deckt sich die im Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten geltende Ausnahmeregelung des Art. 36 EWG-Vertrag weitgehend mit der im Verkehr mit Drittstaaten geltenden Klausel des Art. XX des GATT. Da beide Bestimmungen nicht unter die nach Art. 2 des EWG-Vertrages vergemeinschafteten europäischen Wirtschaftsinteressen fallen, die zur Zuständigkeit der EG gehören, sondern auf bestimmte nationale Interessen abstellen, die unter den weiten kontinental-europäischen⁴⁵ Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung fallen, wird man angesichts der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung im EWG-Vertrag von der Zuständigkeit nur der Mitgliedstaaten zur Anwendung der Ausnahmen des GATT ausgehen müssen. In der Tat wird man, wenn eine völkerrechtliche Vor-

schrift auf nationale Interessen verweist⁴⁶, nach der allgemeinen und damit auch vom Völkerrecht anerkannten Demokratiekonzeption davon ausgehen können, daß nur die betroffenen Völker selbst ihre nationalen Interessen festlegen und beurteilen können⁴⁷. Art. 36 betrifft aber nur bestimmte nationale Interessen, die hier nicht vorliegen. Man kann allerdings annehmen, daß jede Maßnahme, die durch andere als wirtschaftliche nationale Interessen bestimmt wird, in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Ich meine allerdings, daß auch durch die analoge Anwendung des Art. 36 des EWG-Vertrages im Außenverhältnis die Kompetenz der EG nicht ganz ausgeschlossen wird. In der Tat kann die EG durch Richtlinien nach Art. 100 auch die nationalen Maßnahmen nach Art. 36 vereinheitlichen. Eine analoge Vereinheitlichung der gegenüber Drittstaaten gesetzten nationalen Regelungen durch die EG muß dann auch auf der internationalen Ebene zulässig sein, wenn die Gemeinschaftsinteressen dies dringend erfordern. Der geeignete Ansatz für solche Maßnahmen der EG bleibt dann Art. 113 des EWG-Vertrages. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die EG Vertragspartner des GATT ist, die Kompetenzen nach Art. XX also grundsätzlich in die Zuständigkeit der EG fallen müssen.

Allenfalls bleibt zu berücksichtigen, daß Verordnungen nach Art. 113 gemäß Art. 189 nur zur Verfolgung der Aufgaben des Art. 2 möglich sind, die Wiedererlangung der britischen und europäischen Hoheitsrechte über die Falkland-Inseln als Ziel der Repressalien möglicherweise also nicht zu den wirtschaftlichen Interessen des Art. 2 zählt. Allerdings hat die Sanktion der EG auch zum Ziel, die europarechtlichen Beziehungen der EG mit den Falkland-Inseln aufrechtzuerhalten, und dabei dürfte es sich letztlich um eine wirtschaftliche Zielsetzung nach Art. 2 handeln.

b) Wie wir gesehen haben, muß man aber die satzungsrechtliche Repressalienkompetenz grundsätzlich von der in Art. 113 geregelten Kompetenz zur Durchführung der Repressalie im Wirtschaftsrecht unterscheiden. Dabei spricht für die Repressalienkompetenz der EG im Bereich des Art. 113, daß sonst die Entscheidung über den Repressalienbeschluß bei den Mitgliedstaaten, die Maßnahmen nach Art. 113 aber in die Kompetenz der EG fallen und es keine Regel wie die Bundestreue in den Bundesstaaten gibt,

welche die EG verpflichtet, die Repressalienentscheidung der Mitgliedstaaten zu vollziehen. Eine Trennung beider Kompetenzen führt also zu rechtlich nicht mehr lösbaren Problemen. Auf der anderen Seite würde der Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen Großbritanniens zu Drittstaaten innergemeinschaftliche Maßnahmen erfordern, die der EWG-Vertrag einseitig nicht gestattet. Eine effektive Kontrolle des Warenverkehrs der Einfuhr argentinischer Waren nach Großbritannien setzt nämlich voraus, daß der Grundsatz des Gemeinsamen Marktes, nach dem in einen Mitgliedstaat aus Drittstaaten eingeführte Güter ohne Ursprungsnachweis im ganzen Gemeinsamen Markt frei zirkulieren dürfen, außer Kraft gesetzt wird.

Für die Repressalienkompetenz der EG im Bereich des Art. 113 spricht ferner, daß nach dem Kramer-Urteil⁴⁸ des EuGH die EG im Rahmen ihrer materiellen Zuständigkeiten alle völkerrechtlich den Mitgliedstaaten zustehenden Kompetenzen und Befugnisse ausüben darf. Dazu gehören nicht nur die Gebiets- und Personalhoheit einschließlich des diplomatischen Schutzes⁴⁹, sondern auch die Ausübung der beschränkten staatlichen Befugnisse im Festlandsockel und im Wirtschaftszonenbereich sowie wohl auch die Ausübung von Repressalien.

c) Allerdings ist in diesem Zusammenhang gerade auch der Art. 224 des EWG-Vertrages zu beachten, nach dem sich die Mitgliedstaaten ins Benehmen setzen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall und bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung trifft. Dabei stellt die Falkland-Krise zumindest eine ernste, eine Kriegsgefahr darstellende Spannung dar.

Art. 224 geht offensichtlich davon aus, daß dieser Krieg oder diese Kriegsgefahr zwischen einem Mitglied der EG und einem Drittstaat besteht, da bei einem Krieg zwischen Mitgliedstaaten der EG der EWG-Vertrag im Verhältnis zwischen diesen Staaten schon nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts suspendiert wird.

Im übrigen wirft die Auslegung des Art. 224 drei Probleme auf:

Zunächst ist die Kompetenz für Maßnahmen nach Art. 224 fraglich. Diese Bestimmung geht von einer einseitigen Maßnahme eines Mitgliedstaates aus, die von einem gemeinsamen Vorgehen der Mitgliedstaaten und der Kommission korrigiert wird. Damit sieht Art. 224 nur Maßnahmen eines Mitgliedstaates und der Staatengesamtheit, nicht aber der Organe der EG vor. Fraglich ist zweitens, wie weit solche Maßnahmen eines Mitgliedstaates oder der Gesamtheit der Mitgliedstaaten den EWG-Vertrag durchbrechen können. Dafür gibt zwar nicht der Art. 224, wohl aber der Art. 225 Hinweise. In der Tat soll nach dieser Bestimmung die Kommission mit dem Staat, der die einseitigen Maßnahmen ergreifen hat, prüfen, wie diese Maßnahmen den Vorschriften des Vertrages angepaßt werden können. Damit ist aber gesagt, daß auch die einseitige Maßnahme eines Mitgliedstaates vom EWG-Vertrag abweichen kann. Es ist aber anzunehmen, daß Art. 225 nur eine Abweichung von den materiellen Vertragsregeln gestattet. Hinsichtlich der Kompetenzen bleibt es also bei den Regeln des Vertrages. Maßnahmen nach Art. 224 sind nur gestattet, wenn sie nach dem Vertrag in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen. Das ist bei der Handelspolitik nach Art. 113 nicht der Fall.

d) Die Mitgliedstaaten der EG gingen bei ihren Repressalienmaßnahmen gegen Argentinien davon aus, daß nur der EWG-Vertrag eine umfassende ausschließliche Gemeinschaftskompetenz für die Handelspolitik kennt und die Handelspolitik für die unter den EGKS-Vertrag fallenden Güter deshalb bei den Mitgliedstaaten verblieben ist. Deshalb haben sie die für die EWG geltenden Verordnungen nicht auf die unter den EGKS-Vertrag fallenden Güter erstreckt, hierfür vielmehr gemeinsam im Rahmen ihrer umfassenden staatlichen Hoheitsgewalt einen Beschluß der im Rat vertretenen Regierungen gefaßt. Wenn auch der EWG-Vertrag alle auch im EGKS-Vertrag enthaltenen Güter umfaßt und deshalb auch auf diese dann anwendbar ist, wenn der EGKS-Vertrag keine abweichende Regelung enthält⁵⁰, muß hier jedoch berücksichtigt werden, daß die Art. 71 ff. des EGKS-Vertrages die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Handelspolitik ausdrücklich aufrechterhalten und der EWG-Vertrag nach seinem Art. 232 den EGKS-Vertrag nicht ändern wollte. Dann war ein gemeinsames Vorgehen nur noch durch einen Beschluß der im Rat vertretenen Regierungen möglich⁵¹. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein solcher Beschluß möglicherweise kein

tet, handelt es sich hier wie beim Kriegsführungsrecht im engeren Sinne und wie bei der Repressalie um eine Sonderkompetenz der Staaten, die auf internationale und supranationale Organisationen nur beschränkt übertragbar ist. Die für die Repressalie entwickelten Gesichtspunkte greifen deshalb weitgehend auch bei Art. 51 der UNO-Satzung ein.

V. Alleingang Großbritanniens

Wenden wir uns nun der Frage zu, ob, wenn die EG Repressalienakte völkerrechtlich nicht setzen kann oder solche Akte nicht setzen will, Großbritannien unter Art. 113 fallende Maßnahmen gegen Argentinien auch allein setzen kann.

Ausgangspunkt dieser europarechtlichen Frage muß die überragende Bedeutung der Repressalie im Völkerrecht sein. In der Tat ist das Völkerrecht und sind die Staaten auf die Repressalie als einziges Mittel zur Durchsetzung des objektiven Völkerrechts dringend angewiesen. Dieses herausragende Interesse der Völkerrechtsgemeinschaft und des betroffenen Staates an der Repressalie kann und darf der EWG-Vertrag nicht einfach übersehen⁵³. Es ist folglich davon auszugehen, daß der EWG-Vertrag, wenn die EG Repressalienmaßnahmen nicht ergreifen kann oder will, trotz der ausschließlichen Zuständigkeit der EG Repressalienmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten auch im Rahmen des Art. 133 EWG-Vertrag zuläßt.

Diese Auslegung des EWG-Vertrages wird, wie wir gesehen haben, durch Art. 224 des EWG-Vertrages bestärkt. Wie wir gezeigt haben, ist aber das Verhältnis des Art. 224 zu Art. 113 ungeklärt. Im folgenden bleibt deshalb zu untersuchen, welche Lösung Art. 113 in Verbindung mit den übrigen Vorschriften des EWG-Vertrages im Gegensatz zu der materiellrechtlichen Breite der Durchbrechungsmöglichkeiten des EWG-Vertrages und zu dem lockeren Verfahren des Art. 224, der nur ein Benehmen der Mitgliedstaaten und ein gemeinsames Vorgehen voraussetzt, fordert, wenn man annimmt, daß Art. 224 zurücktritt, soweit die Kompetenzen der EWG wie im Bereich der Handelspolitik ausschließlich sind. Allerdings wird durch eine solche einseitige Repressalie das einheitliche Funktionieren der EG nach außen und die Freiheit des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten eingeschränkt und durchbrochen. Nach der Rechtsprechung

des EuGH dürfen die Grundlagen des Gemeinsamen Marktes durch die Anwendung der Schutzklauseln und der anderen Ausnahmenvorschriften nur im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips, d.h. dann durchbrochen werden, wenn die öffentlichen Interessen des betreffenden Mitgliedstaates dies dringend erfordern⁵⁴. Es ist also auch im Rahmen des Gemeinschaftsrechts⁵⁵ zu prüfen, ob die Maßnahmen Großbritanniens gegen Argentinien zum Schutz der britischen Kompetenzen unbedingt erforderlich sind und ob die Interessen Großbritanniens gegenüber den Allgemeininteressen der EG überwiegen.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß nach Art. 113 die Kompetenz für die Handelspolitik in die alleinige Zuständigkeit der EG fällt. Solange etwa die Ostblockstaaten die EG nicht anerkannt hatten, waren nun Verträge zwischen der EG und den Ostblockstaaten nicht möglich. Trotz der ausschließlichen Zuständigkeit der EG für Handelsverträge mußten diese Verträge aus praktischen Gründen weiterhin von den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Nach der damaligen Rechtslage bedurften aber die Mitgliedstaaten für den Abschluß solcher Verträge einer ausdrücklichen Ermächtigung der EG. Diese Regeln wird man auch auf die Ausübung von Repressalienmaßnahmen durch Großbritannien anwenden müssen, die unter Art. 113 fallen. Dazu kommt, daß hier eine Durchbrechung auch der materiellen Regeln des EWG-Vertrages erforderlich wird. Eine solche Durchbrechung des europäischen Gemeinschaftsrechts ist auch in zahlreichen Schutzklauseln des EWG-Vertrages vorgesehen, die hierfür allerdings eine Genehmigung durch die Kommission vorsehen. Da die Repressalienlage gewisse Ähnlichkeiten mit den Notstandssituationen hat, die durch die Schutzklauseln angesprochen werden, wird man auch diese Regeln auf die Repressalie durch Großbritannien anwenden müssen.

Im Falle des Kriegszustandes Argentinien und Großbritanniens wird man ferner auf eine allgemeine Notstandsklausel des Völkergewohnheitsrechts und auf die analoge Anwendung des Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention zurückgreifen können. In der Tat werden durch das einseitige Vorgehen Großbritanniens im Regelfall wesentliche Freiheitsrechte des EWG-Vertrages durchbrochen, die nach der Ansicht des EuGH⁵⁶ und der Lehre Grundrechtscharakter⁵⁷ oder zumindest eine grundrechtsähnliche Qualität⁵⁸ besitzen. Auf die im Vertrag festgelegten Schranken dieser

grundrechtsähnlichen Rechte sind deshalb die allgemeinen Grundrechtslehren der Europäischen Menschenrechtskonvention anzuwenden. Das hat der EuGH in der Tat im Rutili-Fall⁵⁹ anerkannt, in welchem er festgestellt hat, daß für die Schranken der EWG-Freiheiten die Prinzipien der Menschenrechtskonvention, also etwa die im jeweiligen Absatz 2 der Art. 8 und 11 der Konvention enthaltene Regel gilt, nach der eine solche Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich sein muß. Dann wird man auch die anderen in der Menschenrechtskonvention festgelegten allgemeinen Grundrechtslehren⁶⁰, also etwa den Art. 15, auf die Freiheitsrechte des EWG-Vertrages anwenden können. Dies gilt um so mehr, als Art. 15 nur Ausdruck eines allgemeinen völkerrechtlichen Notstandsrechts ist, das sich aus dem Völkergewohnheitsrecht und als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts aus dem Vergleich des nationalen Rechts entwickeln läßt und wegen der Qualifizierung des EWG-Rechts als Völkerrecht⁶¹ deshalb auch im Gemeinschaftsrecht gilt⁶².

Diese allgemeinen Grundsätze sind auf das Verhältnis zwischen Großbritannien und der EG sowie deren Mitgliedstaaten anzuwenden, obwohl das allgemeine Kriegsvölkerrecht grundsätzlich davon ausgeht, daß bei Ausbruch des Kriegszustandes völkerrechtliche Verträge nur im Verhältnis zwischen den kriegführenden Staaten außer Kraft gesetzt oder suspendiert werden⁶³, im Verhältnis zwischen den kriegführenden Staaten zu neutralen Staaten und im Verhältnis zwischen neutralen Staaten aber grundsätzlich in Kraft bleiben. Dieser allgemeine Grundsatz des Völkerkriegsrechts schließt aber offensichtlich die Anwendung des allgemeinen Völkerrechts, also etwa neben dem Notstandsrecht die *clausula rebus sic stantibus* nicht aus.

VI. Grundrechtliche Bedenken

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Repressalienmaßnahmen der EG die argentinischen und die in der EG niedergelassenen Unternehmen, welche Waren aus Argentinien einführen, in ihrem Grundrecht auf freie Entwicklung der Persönlichkeit, auf Berufsfreiheit und auch in ihrem Grundrecht auf Ausübung eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs empfindlich treffen. Zur Einschränkung dieser Grundrechte wird man auch im europäischen Recht auf das britische und europäische

Interesse am Frieden und an den Hoheitsrechten über die Falkland-Inseln zurückgreifen dürfen. Auch insoweit ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu prüfen, das durch eine Abwägung der europäischen Gesamtinteressen mit den Interessen der Unternehmen zu konkretisieren ist. Auch ist es denkbar, daß die EG oder die Mitgliedstaaten den Unternehmen eine Entschädigung wegen eines enteignungsgleichen Eingriffs zu zahlen haben.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. die Verordnung Nr. 877/82 des Rates vom 16. April 1982 und den Beschluß vom gleichen Tag in: ABL. der EG, Nr. L 102, 1982, S. 1 f.
- 2 Siehe unten Abschnitt III, Ziffer 2.
- 3 Vgl. A. Bleckmann, Die Handlungsfreiheit der Staaten, System und Struktur der Völkerrechtsordnung, in: ÖZöR 1978, S. 173 ff.; sowie ders., Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts, 1982, § 9, S. 198 ff.
- 4 Vgl. V. Bruns, Völkerrecht als Rechtsordnung, in: ZaöRV, Bd. I 1929, S. 33 ff.; A. Bleckmann, Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 3), § 3, S. 72 ff.
- 5 A. Bleckmann, Gedanken zur Repressalie. Ein Versuch der Anwendung der Interessenjurisprudenz auf das Völkerrecht, in: Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, 1981, S. 193 ff.
- 6 Zum folgenden vgl. A. Bleckmann, Die Repressalie im innerstaatlichen Recht, in: DÖV 1981, S. 353 ff.
- 7 Vgl. dazu A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 1981, S. 348, und die dort in Anm. 6 zitierte Literatur, insbesondere die Werke von Bernhardt und Blumenwitz.
- 8 Vgl. dazu A. Verdross/B. Simma, a.a.O. (Anm. 7), die aber die Problematik zu einfach sehen.
- 9 Zur analogen Anwendung des Völkerrechts vgl. A. Bleckmann, Die Analogie im Völkerrecht, in: AVR 1977, S. 161 ff. (Der Aufsatz ist erneut abgedruckt bei A. Bleckmann, Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 3), § 11, S. 219 ff.)
- 10 In der Tat sind die in aller Regel auf bestimmte Sachverhalte beschränkten Regeln des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts soweit zu generalisieren, bis sie alle ähnlichen Sachverhalte umfassen; vgl. A. Bleckmann, Die Funktionen der Lehre im Völkerrecht, 1981, S. 93.
- 11 Vgl. ebenda.
- 12 Vgl. ebenda.
- 13 Vgl. ebenda
- 14 Vgl. A. Verdross/B. Simma, a.a.O. (Anm. 7), S. 216.
- 15 Vgl. ebenda.
- 16 Vgl. A. Bleckmann, Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen, in: ZaöRV 1977, S. 107 ff.
- 17 Vgl. A. Verdross/B. Simma, a.a.O. (Anm. 7), S. 350, 394 f. m.w.N.
- 18 Siehe unten Abschnitt III, Ziffer 2.
- 19 Vgl. A. Bleckmann, Die Beihilfekompetenz der EG. Ein Beitrag zum Prinzip der begrenzten Ermächtigung, in: DÖV 1977, S. 615 ff.

- 20 Vgl. F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. II, 1969, S. 24 ff., 197 ff.
- 21 Vgl. hierzu M. Bothe, Streitkräfte internationaler Organisationen, 1968.
- 22 Vgl. ebenda, Anm. 25.
- 23 In der Tat ist Art. XXI des GATT so weit gefaßt, daß er nicht nur Repressalien, sondern auch andere Maßnahmen umfaßt. Das Recht zur Teilnahme am Handelsverkehr wird also bei internationalen Spannungen weitgehend aufgelöst.
- 24 Vgl. dazu die GATT-Fälle des EuGH, etwa RsprGH XVIII, 1228. Der EuGH geht allerdings nur davon aus, daß das GATT die EG völkerrechtlich bindet. Die Lehre hat diese Bindung zum Teil auf die Tatsache zurückgeführt, daß die EG auch an die Europäische Menschenrechtskonvention gebunden ist. Dagegen hat der EuGH deutlich hervorgehoben, daß Grund für die völkerrechtliche Bindung der EG an das GATT die Tatsache ist, daß die EG auf der völkerrechtlichen Ebene mit den anderen GATT-Staaten verhandelt hat. Das spricht für einen stillschweigenden Beitritt der EG zum GATT.
- 25 Vgl. A. Bleckmann, Die allgemeinen Schranken der Einzelkompetenzen der EG. Dieser Aufsatz erscheint in Kürze in einer von J.H. Kaiser herausgegebenen Sammlung der Vorträge, die Oktober 1981 in Freiburg im Rahmen eines Kolloquiums über die Schranken der Kompetenzen der EG gehalten worden sind.
- 26 Siehe unten Abschnitt II, Ziffer 2. b).
- 27 Ähnlich ist auch das Verhältnis der EMRK zum Kriegsrecht schwer zu bestimmen.
- 28 Vgl. A. Bleckmann, Gedanken zur Repressalie, a.a.O. (Anm. 5).
- 29 Die Lehre geht in der Regel in Analogie des Verhältnisses der juristischen Personen des nationalen Rechts zu den Mitgliedern (vgl. dazu im Völkerrecht den Barcelona-Traction-Fall des IGH - ICJ, Rep. 1970, S. 44) von einer völligen Trennung der Rechte und Interessen der internationalen Organisationen und ihrer Mitglieder aus. Schon der EWG-Vertrag zeigt aber mit der (innergemeinschaftlichen) Bindung der Mitgliedstaaten an die Verträge der EG, daß beide Rechtspositionen nicht völlig zu trennen sind. Auf jeden Fall muß der Rückgriff hinter den Schleier der juristischen Personen auch im Völkerrecht in bestimmten Fällen möglich sein (vgl. dazu K.-H. Böckstiegel, Der Staat als Vertragspartner ausländischer Privatunternehmen, 1971).
- 30 In der Regel wird die Retorsion als eine völkerrechtsmäßige Antwort auf ein völkerrechtsgemäßes Vorgehen der anderen Seite definiert. Da aber der Rechtfertigungsgrund der Repressalie nur bei einer an sich rechtswidrigen Antwort erforderlich ist, wird man auch die rechtmäßige Antwort auf ein rechtswidriges Verhalten der anderen Seite als Retorsion ansehen müssen.

- 31 Vgl. dazu Schaumann (Hrsg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, 1971.
- 32 Nach der herrschenden Lehre und nach Ansicht der UNO ist die Zwangsrepressalie im Völkerrecht verboten. Dann wäre auch die gewaltsame Antwort auf ein gewaltsames Vorgehen nur im Rahmen des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 möglich, das in der Regel Krieg bedeutet. Es liegt aber im allgemeinen Interesse, daß der Krieg soweit wie möglich hinausgeschoben wird. Dann müssen auch Zwangsrepressalien gegen Zwangsmaßnahmen möglich sein.
- 33 Vgl. dazu F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. II, 1969, S. 89 ff.
- 34 Vgl. Anm. 32.
- 35 Die allgemeine Tendenz im Völkerrecht geht dahin, den Kriegszustand möglichst weit hinauszuschieben. Das war insbesondere beim "Vietnam-Krieg" der Fall. Insbesondere die humanitären Regeln des Kriegsrechts müssen aber dann auf den Zustand "short of war" übertragen werden.
- 36 Vgl. F. Berber, a.a.O. (Anm. 33), S. 209 ff.
- 37 Vgl. dazu A. Bleckmann, Die Handlungsfreiheit der Staaten, a.a.O. (Anm. 3).
- 38 Vgl. die Literatur ebenda.
- 39 Vgl. den Lotus-Fall des StIGH, Serie No. 10, 1927, S. 26.
- 40 Vgl. A. Bleckmann, Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 3), § 9, S. 198.
- 41 Vgl. A. Verdross/B. Simma, a.a.O. (Anm. 7), S. 251; G. Dahm, Völkerrecht, Bd. I, 1958, S. 191 ff.; H.-P. Neuhold, Die Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Staaten, in: Ius humanitas, Festschrift für Alfred Verdross zum 90. Geburtstag, 1980, S. 575. Alle drei Autoren betonen allerdings zu stark nur die Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit, der das Recht auf eine solche Zusammenarbeit gegenüberstehen muß, da das Völkerrecht sich auf bilateralen Rechtsverhältnissen und nicht auf einseitigen Verpflichtungen aufbaut.
- 42 Vgl. G. Dahm, a.a.O. (Anm. 41), S. 499, der aber auch hier nur die Pflicht zur Aufnahme von Ausländern hervorhebt.
- 43 Vgl. A. Bleckmann, Die Analogie im Völkerrecht, a.a.O. (Anm. 9).
- 44 Vgl. derselbe, Europarecht, 3. Aufl. 1980, S. 420 ff.
- 45 Die deutsche Rechtsprechung unterstreicht so etwa, daß der in Niederlassungsverträgen enthaltene Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht mit dem deutschen Polizeibegriff übereinstimmt und deshalb alle denkbaren öffentlichen Interessen der Staaten umfaßt. Vgl. A. Bleckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, 1975, S. 181 ff., 350.
- 46 So ist die friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer eine Durchfahrt, welche die öffentlichen Interessen der Anrainerstaaten nicht gefährdet. Dabei wird nach Ansicht der Lehre das öffentliche Interesse nicht durch das Völkerrecht, sondern durch die Anliegerstaaten definiert.

- 47 Deshalb hat der EuGH im Rutili-Fall (RsprGH 1975, S. 1219) die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Rahmen der Personenfreiheit nicht als einen rein europarechtlichen Begriff angesehen, sondern als einen Begriff, welcher den Mitgliedstaaten einen breiten Beurteilungsspielraum beläßt. Vgl. dazu auch A. Bleckmann, Der Beurteilungsspielraum in Europa und im Völkerrecht, in: EuGRZ 1979, S. 485 ff.
- 48 Vgl. Urteil des EuGH vom 14.7.1976, in: RsprGH 1976, 1279.
- 49 Vgl. A. Bleckmann, The Personal Jurisdiction of the European Community, in: Common Market Law Review, 1980, S. 467 ff.
- 50 Vgl. derselbe, Die Einheit der europäischen Gemeinschaftsordnung. Einheit oder Mehrheit der europäischen Gemeinschaften, in: EuR 1978, S. 95 ff.
- 51 Vgl. derselbe, Europarecht, a.a.O. (Anm. 44), S. 420, m.w.N.
- 52 In der Tat greift hier der Gesetzesvorbehalt ein, weil die deutschen Maßnahmen in die Grundrechte der Exporteure und Importeure eingreifen, siehe unten, Abschnitt IV, S.
- 53 Zur Auslegung des gesamten Völkerrechts anhand der Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft vgl. A. Bleckmann, Die Aufgaben der Methodenlehre des Völkerrechts, 1978, S. 11 ff., und derselbe, Die Funktionen der Lehre im Völkerrecht, 1981, S. 86 ff.
- 54 Vgl. die Rechtsprechung des EuGH bei A. Bleckmann, Europarecht, a.a.O. (Anm. 44), S. 104.
- 55 Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist in der Tat gleich dreimal zu beachten. Das Repressalienrecht setzt voraus, daß einerseits die Interessenverletzung durch die Antwort nicht wesentlich schwerer ist als die Interessenverletzung durch den Angriff und daß andererseits die Repressalie zum Schutz der öffentlichen Interessen des Angegriffenen erforderlich und geeignet ist. Europarechtlich setzt das Verhältnismäßigkeitsprinzip eine Abwägung der Interessen des Repressalienstaates mit den europarechtlichen Interessen voraus. Wegen des Grundrechtseingriffs der Repressalie müssen drittens die europarechtlichen Interessen die privatrechtlichen Interessen der Importeure überwiegen.
- 56 Zum Rutili-Fall vgl. Anm. 47.
- 57 Vgl. A. Bleckmann, Die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes als Grundrechte, in: R. Bieber/A. Bleckmann/F. Capotorti u.a. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation, Bd. II, 1981, S. 665 ff.; derselbe, Europarecht, a.a.O. (anm. 44), S. 136.
- 58 I. Pernice, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979.
- 59 Vgl. das Rutili-Urteil, RsprGH 1975, 1219.
- 60 Vgl. A. Bleckmann, Allgemeine Grundrechtslehren, 1979.
- 61 Vgl. derselbe, Die Rechtsnatur des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Zur Anwendbarkeit des Völkerrechts im europäischen Rechtsraum, in: DÖV 1978, S. 391 ff.

- 62 Vgl. B. Bleckmann, Europarecht, a.a.O. (Anm. 44), S. 441.
- 63 Vgl. dazu A. Bleckmann, Die Wiedieranwendung deutscher Vorkriegsverträge, in: ZaöRV 1973, S. 607 ff.

